

Réunion du Club PLUi de Bourgogne-Franche-comté, le 18 novembre 2016 à Giromagny Journée sur la prise en compte du Paysage et du Patrimoine Bâti dans les PLUi

A - Présentation de l'étude OAP par Pascal Nicot, DDT39 (cf. diaporama associé)

Il s'agit d'une étude menée sur la commune jurassienne d'Arinthod, commune présentant différents enjeux patrimoniaux et paysagers, qui vise à expérimenter la réalisation d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans le cadre de la modernisation du PLU.

L'expérimentation porte sur trois secteurs différents de la commune (entrée de ville, centre historique protégé – ZPPAUP- et un quartier plus récent) et fait intervenir une équipe pluridisciplinaire d'étudiants présentant des compétences de paysagiste, d'architecte et d'urbaniste dans le cadre d'une convention de partenariat avec les écoles du Paysage de Versailles, d'Architecture de Nancy et le CEREMA.

Cette étude, qui repose sur un travail de co-construction et d'échanges en ateliers avec les élus de la commune, devrait être finalisée au printemps 2017.

Échanges :

Les participants à cette journée sont intéressés par un retour sur les résultats de cette expérimentation lors d'une prochaine réunion du Club PLUi de Bourgogne-Franche-Comté.

Suite à la question d'un participant, il est précisé que le financement de cette étude a été pris en charge par la DDT du Jura sur des crédits d'études.

B. Retours d'expériences sur la prise en compte des enjeux patrimoniaux bâtis et paysagers dans les PLUi

La **communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne**, intercommunalité des Vosges, ainsi que la **communauté de communes Sud Côte Chalonnaise**, intercommunalité de Saône-et-Loire, accompagnée de l'**Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne** sont venues présenter les travaux conduits en matière de prise en compte des enjeux paysagers et bâtis ainsi que l'articulation de ces travaux avec les études menées dans le cadre de l'élaboration du PLUi (cf. diaporamas associés).

B.1. Présentation de la communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne, Alain Roussel, président

M. Alain Roussel, président de la communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne, fait état de différentes démarches menées par la collectivité pour renforcer l'attractivité de son territoire dans différents domaines (services à la population, économie, protection et mise en valeur des ressources naturelles avec notamment un soutien du PNR...).

L'intercommunalité s'est à la fois engagée dans une démarche de plan Paysage (lauréat 2013 de l'appel à projet Plan Paysage, finalisation du Plan Paysage en novembre 2015) et dans une démarche d'élaboration d'un PLUi (candidature déposée en décembre 2013 à l'appel à projets PLUi et lancement des études en 2015). Cette élaboration sur un pas de temps commun a permis un travail croisé entre les différentes équipes en charge de ces plans. À noter que l'EPCI a été lauréat TEPCV en octobre 2016.

Aujourd'hui, les OAP du PLUi sont en cours d'élaboration.

Un travail important d'articulation entre les différents projets est mené.

Le document d'urbanisme a notamment permis un fléchage et un inventaire de façades bâties patrimoniales ainsi que de haies et d'arbres remarquables.

Certaines actions menées dans le cadre du projet TEPCV permettent de mettre en œuvre des orientations du PLUi et du Plan Paysage (recréer un vignoble, rachat d'une ancienne usine pour créer un point de vente de produits locaux et de vente en circuits courts, embauche d'une personne pour aider les habitants à mobiliser des aides pour la réhabilitation des constructions existantes en centre-bourg).

Échanges :

- Quelle est l'implication des acteurs économiques locaux ?

Au départ et de manière générale, les élus ont peu de maîtrise ou de lien avec le monde de l'entreprise.

L'entrepreneuriat local est principalement lié au secteur du bois, de la pierre et des matériaux. Le fait d'être implanté dans un PNR est généralement un atout en matière d'image pour les entreprises. Certains objectifs (en particulier concernant le maintien haies/arbres) sont perçus de manière plus négative par le monde agricole.

- Dans ce cas, le Plan Paysage a été conçu dès le démarrage de la démarche de PLUi. Le PLUi serait-il différent en l'absence du Plan Paysage ?

La réalisation d'un Plan paysage représente un coût mais est une réelle opportunité de lier cette démarche à l'élaboration du PLUi et de pouvoir faire un zoom sur les questions paysagères.

Dans le cas présent, le fait d'être lauréat de l'appel à projet Plan Paysage et d'obtenir un levier a permis de motiver les élus à s'investir dans cette démarche.

- Quel est l'état d'avancement des PLU/PLUi sur les autres actuels EPCI au sein de la future communauté de communes au 1^{er} janvier 2017 ?

Au niveau des deux autres communautés de communes, une première est en phase de recrutement d'un bureau d'études et la deuxième projette d'engager un PLUi.

Un travail conjoint devrait être mené car les enjeux notamment paysagers sont communs sur ces territoires. Les trois documents devraient donc poursuivre leur élaboration avec des bases communes mais à terme, la volonté est bien d'avoir un document unique.

B.2. Présentation de Daniel Duplessis, président de la communauté de communes Sud Côte Chalonnaise, et d'Émilie Cam, Architecte-Urbaniste à l'Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne

Le territoire de la communauté de communes Sud Côte Chalonnaise a fait partie de la première vague des territoires à énergie positive (TEPOS).

La collectivité a souhaité engager une réflexion spécifique au Paysage par rapport aux questions de transition énergétique pour appréhender les possibilités et opportunités offertes par le territoire.

Une étude paysagère a été menée avec des étudiants de l'École du Paysage de Versailles pour réfléchir à l'implantation de différentes sources d'énergie sur le territoire en tenant compte et sans bouleverser les paysages présents sur l'intercommunalité :

- les propositions réalisées ont intégré les contraintes et exigences opérationnelles liées à l'implantation des EnR étudiées ;

- la réflexion a porté sur trois secteurs avec des EnR différentes avec des préoccupations de requalification du patrimoine existant (patrimoine naturel, espaces publics notamment).

Les scénarii étudiés ont permis de combiner plusieurs hypothèses de changement.

Échanges :

- L'intérêt du partenariat avec l'École de Versailles comme laboratoire d'idées est à nouveau souligné. Comment ces travaux seront-ils traduits dans le PLUi ?

A ce stade, le diagnostic est en cours de finalisation. La collectivité attend la fusion des EPCI pour lancer le PADD dans le cadre d'une extension territoriale de la démarche de PLUi engagée.

Les résultats de cette étude sont utilisés par l'Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne dans les études menées pour l'élaboration du PLUi de la communauté de communes Sud Côte Chalonnaise.

C. Bilan des ateliers

Quatre ateliers thématiques ont été organisés, tous basés sur des études de cas différentes. Parmi ces ateliers, deux étaient basés sur la prise en compte et la valorisation du patrimoine bâti et deux autres sur la prise en compte et la valorisation du paysage.

Le tableau suivant présente, pour chacun de ces quatre ateliers, les thèmes traités, questions associées ainsi que les principaux éléments issus des échanges à retenir.

Thème de l'étude de cas et descriptif succinct	Questions associées	Principales conclusions des ateliers	Pièces du PLUi
<p><u>Le patrimoine industriel : identification des moyens d'actions au sein du PLUi</u> Atelier animé par : Dominique Brigand, Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort Gaëlle Thauvin, DDT90 Rapporteur : Frédéric Monin-Guenot, PNR du Ballon des Vosges</p> <p>Une question en résonance avec d'autres thématiques du PLUi (économie, habitat, mobilité, espaces publics, environnement, potentialités foncières, etc...).</p> <p>Un exemple (l'ancienne filature de coton Boigeol à Lepuix, actuellement partiellement occupée par des activités commerciales et artisanales) dont la localisation, les risques naturels en présence, l'aspect plus ou moins réhabilité et l'aménagement du terrain de rattachement posent question. Ce type d'ensemble industriel est présent dans plusieurs communes de la Haute Savoureuse, offrant une certaine répétition des formes bâties.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Comment valoriser les anciens ensembles industriels avec le PLUi ? Quels sont les outils mobilisables ? Ces questions récurrentes appellent-elles une vision plus globale de ces sites sur le territoire du document d'urbanisme et dans quel cadre ? (réflexion/bilan sur l'intérêt patrimonial, les potentialités de transformation, pollution, risques, vocation, etc.) Quelle maîtrise de la transformation de ces ensembles pour un aménagement cohérent et valorisant au sein du territoire ? (foncier, réintégration dans le paysage, réhabilitation, gestion) 	<p>En amont du travail sur la prise en compte et la valorisation du patrimoine industriel au sein du PLUi, il est apparu nécessaire qu'au préalable, la collectivité ait un projet de territoire avec des orientations sur le devenir et la mobilisation de ces sites industriels vacants ou sous-occupés.</p> <p>Toujours en amont, il est impératif de se donner le temps et les moyens d'avoir une vision globale des enjeux à l'échelle du territoire voire au-delà. L'approche intercommunale est vraiment adaptée car elle limite l'effet de concurrence entre les sites.</p> <p>Dans ce cadre, un travail d'inventaire fin de l'ensemble des sites industriels est à réaliser. Il s'agit d'appréhender la situation globale en analysant le(s) site(s) et leurs liens avec le territoire, son environnement avec une approche transversale (risques naturels ou technologiques, pollutions -notamment des sols- et nuisance, présence de cours d'eau, environnement avoisinant, état des bâtiments, niveau d'occupation...) pour bien appréhender leur caractère mobilisable.</p> <p>Au niveau de l'analyse de ces sites, il apparaît intéressant d'interroger les habitants pour éclairer leur histoire locale. En effet, ils ont souvent été des lieux de fréquentation quotidienne des personnes vivant sur le territoire.</p> <p>Cette phase de travail permettra notamment d'alimenter le diagnostic du PLUi.</p> <p>Le PLUi devra fixer des priorités dans le traitement de ces sites : identifier les sites que la collectivité souhaite mettre en valeur ou protéger. Il peut être pertinent de garder des marges d'intervention possibles sur les sites identifiés comme non prioritaires.</p> <p>Les logiques de préservation/protection de tout ou partie de ces sites doivent se traduire dans la partie réglementaire du PLUi.</p> <p>Par ailleurs, la partie réglementaire du PLUi permet notamment d'encadrer la ou les vocations de ces sites et d'apporter un cadre aux reconversions éventuelles (conserver ou non les gabarits des constructions, démolir ou non, ...).</p> <p>Le cortège habituel des outils réglementaires du PLUi peut être déployé mais beaucoup de questions doivent être appréhendées en amont même de la phase opérationnelle du projet. Il apparaît ainsi indispensable d'anticiper sur les outils opérationnels à mettre en place pour la transformation des sites en vue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la maîtrise foncière : l'existence d'un projet de territoire permet de le cas échéant d'avoir pu réfléchir aux outils et moyens que la collectivité est prête à consentir pour garantir la maîtrise foncière des sites ; - de la programmation (jusqu'où aller pour bien programmer les opérations futures) ; - du suivi opérationnel et de fonctionnement. 	<p>→ projet de territoire, réflexion en amont du PLUi</p> <p>→ diagnostic du PLUi</p> <p>→ PADD</p> <p>→ partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)</p>
<p><u>Le patrimoine « commun » de l'habitat : quels apports du PLUi en matière de prise en compte du patrimoine ordinaire ?</u> Atelier animé par : Anne Quenot, Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort Isabelle Grivart, Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard Pascal Nicot, DDT39 Rapporteur : Pascal Nicot, DDT du Jura</p> <p>En dehors des bâtiments exceptionnels, le patrimoine habité est fait d'immeubles et de fermes, dont les éléments architecturaux anciens les caractérisent et leur donnent un cachet particulier, source d'identité pour les territoires.</p> <p>Le secteur de la Haute Savoureuse est notamment parsemé d'anciennes fermes au style caractéristique du massif des Vosges. Les réhabilitations produites sont très variables du point de vue de la transformation des volumes, de la qualité des prestations retenues, au point parfois de dénaturer la valeur patrimoniale des biens.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Comment intégrer cette dimension dans le PLUi ? Faut-il réglementer davantage ? Quels outils mettre en place pour faire vivre les intentions de préservation du bâti développées dans le document d'urbanisme ? 	<p>L'existence préalable de chartes/plans Paysage est un atout à valoriser le cas échéant car ces documents apportent des données importantes pour alimenter le diagnostic du PLUi.</p> <p>Au niveau du diagnostic, l'inventaire du bâti patrimonial est une étape importante. Cet inventaire doit faire appel à des compétences de paysagiste et d'architecte afin d'objectiver les caractéristiques et qualités du patrimoine et analyser les éventuels dysfonctionnements ayant pu résulter de l'évolution du patrimoine bâti.</p> <p>Le fait de pouvoir se doter de ces compétences est facilité en PLUi du fait de moyens financiers plus importants que dans le cadre d'une procédure communale.</p> <p>Les éléments inventoriés et les objectifs de préservation associés trouveront leur traduction au sein de la partie réglementaire du PLUi (par exemple par la définition de règles relatives aux ouvertures, aux modénatures, à la volumétrie).</p> <p>Le diagnostic doit aussi s'attacher à analyser les évolutions possibles du bâti et appréhender la réversibilité de ces évolutions. Les prescriptions et attentes vis-à-vis de l'évolution du patrimoine peuvent trouver une traduction dans des OAP sectorielles. Le niveau d'exigence doit être adapté à la sensibilité des secteurs.</p> <p>Les questions de préservation et de mise en valeur de ce patrimoine doivent également passer par une analyse menée sur leurs espaces périphériques. Il s'agit notamment d'avoir une réflexion sur le stationnement et d'en traduire les résultats dans le règlement.</p> <p>Les participants de l'atelier ont relevé que les clôtures peuvent avoir des incidences importantes sur le paysage urbain mais que les réglementer est compliqué à mettre en place.</p> <p>Hors PLUi, certaines actions d'accompagnement sont nécessaires pour la bonne mise en œuvre du PLUi (conseil aux pétitionnaires en amont des dépôts de permis (CAUE, ...), OPAH, ...).</p>	<p>→ démarches Paysage menées en amont du PLUi</p> <p>→ diagnostic du PLUi</p> <p>→ partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)</p> <p>→ diagnostic du PLUi</p> <p>→ partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)</p> <p>→ diagnostic du PLUi</p> <p>→ partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)</p> <p>→ actions d'accompagnement</p>

Traitement d'une entrée de ville par un exercice de co-construction d'une OAP

Atelier animé par :
Sophie Gauzente, AUDAB
Benjamin Gracieux, AUDAB
Rapporteur : Marie-Laure SERGENT

Sur la base d'un cas fictif, il s'agit de montrer en quoi le PLUi (OAP, règlement, etc) peut être un outil pertinent pour traiter de problématiques complexes telles que « combiner développement économique et qualité paysagère » en entrée de ville.

- Quels points traiter dans le diagnostic (dans un contexte d'entrée de ville) ?
- Quels points ne doivent pas être négligés dans la construction des OAP ?
- Comment améliorer la prise en compte des paysages dans les aménagements actuels ?
- Quels concertation/dialogue avec les acteurs locaux ?

Sur la base de l'étude d'un cas fictif et dans le cadre d'un travail de co-construction, il s'agissait de montrer en quoi le PLUi (OAP, règlement, etc) peut être un outil pertinent pour traiter de problématiques complexes telles que « combiner développement économique et qualité paysagère » en entrée de ville. L'étude de cas mobilisée porte sur une entrée de ville située le long d'un axe très fréquenté autour duquel sont localisées des zones d'activités économiques et avec une proximité très forte de zones d'habitation.

Le diagnostic doit permettre une identification complète des enjeux en présence. Dans le cas présent, les enjeux identifiés étaient notamment le traitement paysager et la gestion des enseignes, la sécurisation des déplacements notamment pour les modes doux, l'absence de zone de transition entre les zones d'activité et d'habitat et les problèmes de lisibilité du secteur.

La méthode de co-construction mobilisée dans cet atelier se montre particulièrement intéressante pour permettre une bonne assimilation des enjeux en présence. Pour affiner le diagnostic en amont de la définition du projet et de la partie réglementaire du PLUi, un travail de hiérarchisation des enjeux est pertinent pour bien appréhender les règles à définir et les préconisations à édicter.

La réflexion menée doit s'attacher à distinguer :

- les enjeux qui paraissent essentiels et sur lesquels des actions sont attendues via la définition de prescriptions ;
- et les enjeux plus secondaires et sur lesquels des actions sont souhaitées et qui pourront faire l'objet de préconisations.

Il est important d'associer les bons acteurs à ce travail pour une meilleure portée du projet défini (dans l'étude de cas analysé, les participants ont estimé qu'associer les entrepreneurs présents sur la zone d'activités serait judicieux).

La mise en musique des règles et préconisations passe par la mobilisation des outils du PLUi suivants :

- les règlements graphiques et écrits (aspect extérieur, recours au coefficient de biotope...)
- et les OAP (OAP de secteur, OAP thématique notamment).

Le règlement local de publicité intercommunal (RLPi) peut aussi être mobilisé pour la gestion des enseignes.

Lors de l'atelier, un travail de co-construction d'une OAP sectorielle a été engagé avec des échanges sur les traductions possibles des principaux enjeux identifiés sur le secteur. Les échanges en atelier ont montré l'importance du temps accordé à la concertation et aux échanges lors de l'élaboration des différentes pièces réglementaires du PLUi.

→ **diagnostic du PLUi**

→ **partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)**



Illustrations des principes retenus en atelier

<p><u>Insertion paysagère du bâti en contexte montagnard</u> Atelier animé par : Robin Serrecourt, Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort Muriel Boudard, Dreal Bourgogne-Franche-Comté Rapporteur : Philippe Breuilly, DREAL Bourgogne-Franche-comté</p> <p>L'urbanisation traditionnelle dans les secteurs de montagne et dans les parties hautes du piémont sous-vosgien présente des caractéristiques spécifiques qui participent à sa bonne insertion paysagère, et fondent en partie l'identité de ce territoire. Le PLUi de la Haute-Savoireuse se place dans un objectif de préservation du caractère rural et du cadre paysager de ces villages.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • À partir d'exemples locaux et des retours d'expérience des participants, identification d'orientations pertinentes en la matière (par exemple en termes d'organisation et orientation du bâti, accès, insertion dans la pente, formes architecturales, ouvertures, matériaux et couleurs, clôtures, plantations ...). 	<p>Le PLUi est un outil plus adapté au traitement des questions d'intégration paysagère que le PLU car :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les moyens et les ressources disponibles (moyens financiers et humains, compétences techniques des BE) sont plus importants ; - la distance au « terrain » est plus grande ; - l'échelle du paysage plus en adéquation avec l'approche intercommunale. <p>L'existence d'un plan paysage ou d'une réflexion paysagère en amont de l'élaboration du PLUi est un atout à exploiter car elle permet d'apporter des éléments de connaissance et d'analyse qui viennent alimenter le diagnostic. En outre, un travail de sensibilisation aux enjeux paysagers a déjà été conduit sur le territoire et enfin, ces démarches permettent de prendre du recul par rapport aux territoires (« on n'a pas la tête dans les parcelles »).</p> <p>Idéalement, la collectivité doit avoir réfléchi à son projet de territoire et en avoir fait ressortir des priorités notamment en matière de paysage et de bâti.</p> <p>Le cahier des charges doit rappeler le contexte, les enjeux déjà identifiés par la collectivité et les priorités identifiées dans le projet de territoire. Il est important de dépasser le simple rappel des attendus réglementaires mais véritablement d'explicitier le niveau d'analyse attendue. Les ressources disponibles peuvent utilement être rappelées (démarche et réflexion engagée et menée sur le patrimoine paysager et bâti ainsi que ressources documentaires). La définition d'une véritable stratégie adaptée au territoire nécessite donc de se donner les moyens : prévoir un budget suffisant et choisir un bon bureau d'études.</p> <p>Le diagnostic doit être suffisamment creusé et adapté aux enjeux du territoire. Sa pertinence est en effet fondamentale car elle constitue le socle qui permet de définir les objectifs du PADD et de justifier les règlements et OAP qui seront élaborés.</p> <p>S'agissant de la partie réglementaire du PLUi, un équilibre est à trouver entre le conseil amont et les mesures d'accompagnement qui seront mises en œuvre et la règle puisqu'il s'agit de pas prévoir des règles trop rigides pour permettre certaines formes intéressantes de bâti (intégration des EnR, recyclage de matériaux, ...) sans remettre en cause les qualités essentielles du patrimoine et les priorités identifiées dans le PADD.</p> <p>Différentes possibilités d'accompagnement sont possibles tels que des conseils gratuits des CAUE, la mise en place de commissions « pré-permis » pour échanger avec les futurs pétitionnaires, la rédaction de cahiers de bonnes pratiques, le partage d'expériences entre acteurs (sur la manière de traiter ces enjeux).</p>	<p>→ démarches Paysage menées en amont du PLUi, projet de territoire</p> <p>→ cahier des charges</p> <p>→ diagnostic du PLUi</p> <p>→ partie réglementaire du PLUi (règlements écrits/graphiques, OAP)</p> <p>→ actions d'accompagnement</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------